



Boletín geográfico. Año XXX N°31 - 2008, pp 289 - 299. Departamento Geografía.

Edición especial: VII Jornadas Patagónicas de Geografía.

Universidad Nacional del Comahue. Neuquén.

ISSN 0326-1735

## **LA POLÍTICA HABITACIONAL EN LA AGENDA INTERNACIONAL: EL PAPEL DE CITIES ALLIANCE EN EL CASO DE LA CIUDAD DE NEUQUÉN**

*Gabriela Ana Pérez<sup>1</sup>*

### **Resumen**

La influencia de organismos internacionales en la aplicación de políticas orientadas a la solución del “problema de la vivienda” de los sectores pobres en los países latinoamericanos ocurre desde hace varios decenios. El origen suele ubicarse a partir de la década de 1950, cuando en los países de la región se observa la intensificación del crecimiento vegetativo y de las emigraciones rurales-urbanas.

El comienzo del milenio encuentra nuevamente a las ciudades de América Latina como escenarios de profundas transformaciones y de problemas complejos, entre los cuales la resolución de las carencias habitacionales se reposiciona en la agenda internacional como un “eje estratégico” para la superación de la pobreza y la precariedad urbana. En este marco destaca el surgimiento de Cities Alliance, una asociación que agrupa a instituciones y organismos de desarrollo con el propósito de asistir a las ciudades a abordar los desafíos urbanos del siglo XXI, entre ellos la eliminación-mejoramiento de los barrios marginales.

En la primera parte de la ponencia se presentan los principales rasgos de Cities Alliance destacando: enfoque dominante, orientaciones de las estrategias o modelos de intervención de gobiernos y otros actores, políticas y programas impulsados. En la segunda parte se realizan algunos señalamientos sobre la actual política habitacional en la ciudad de Neuquén a la luz del planteo de Cities Alliance.

**Palabras clave:** política habitacional, agenda internacional, Neuquén.

---

<sup>1</sup> Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue.  
[gaperez@neunet.com.ar](mailto:gaperez@neunet.com.ar)

## Introducción

A partir de los años noventa del siglo pasado el tema de la pobreza experimenta una significancia política generalizada, la que se vio reflejada en foros, conferencias, iniciativas de agencias internacionales y en el compromiso de los países de realizar esfuerzos para combatirla. La existencia de más del 25 % de la población mundial en condiciones de extrema pobreza hacia fines del siglo XX<sup>2</sup> marca la urgencia por erradicar el problema, el que si bien adquiere una dimensión mayor en los denominados países en desarrollo, no deja de estar presente, e incluso de extenderse, en regiones y países más avanzados. Como plantea Ramírez (2003: 29) “... la pobreza ha reemplazado al desarrollo -el tema principal en la segunda mitad del siglo XX- como preocupación central del sistema político mundial y de las ciencias sociales especializadas en los países del llamado Sur”.

Especial consideración recoge la cuestión de la pobreza urbana debido, por un lado, a la magnitud y tendencias del proceso de urbanización, sobre todo en los países en desarrollo<sup>3</sup>; y por el otro, a la persistencia y agravamiento de situaciones de precariedad de los asentamientos humanos<sup>4</sup>. Algunos datos exponen la situación:

- Durante los dos próximos decenios más del 95 % del crecimiento demográfico de los países en desarrollo ocurrirá en áreas urbanas.
- En el año 2025 el 80 % de la población urbana del mundo residirá en países en desarrollo.
- En 2015 habrá 26 megaciudades con una población de más de 10 millones de habitantes, 22 se encontrarán en países en desarrollo.
- En la actualidad, 1 de cada 3 habitantes de las ciudades, vive en asentamientos precarios en condiciones de hacinamiento, de inseguridad en la tenencia de la tierra y la vivienda y con deficiente dotación de servicios básicos e infraestructura.

En este contexto, la resolución de las carencias habitacionales se reposiciona como un “eje estratégico” para la superación de la pobreza y precariedad urbana. A la recuperada idea “del derecho a la vivienda”, que busca superar el enfoque dominante de ésta como mercancía, se suma el concepto de “derecho a la ciudad” que plantea la inclusión de parámetros de calidad de vida más allá de la perspectiva tradicional -acotada básicamente a personas y vivienda- extendiéndolos a la ciudad y su entorno. Además, se considera indispensable, por un lado, la profundización de procesos de jerarquización y fortalecimiento de la acción pública a escala local, y por el otro, la creación de condiciones proclives a una mayor participación de los ciudadanos y de las organizaciones sociales en el diseño y ejecución de proyectos habitacionales (Solimano, 2005; Saborido, 2006).

Por otro lado, organismos internacionales promueven y financian estrategias de desarrollo urbano que pretenden armonizar las posibilidades de la globalización con

---

<sup>2</sup> PNUD, 2001.

<sup>3</sup> ONU, 2005.

<sup>4</sup> UN-Hábitat, 2001.

el alcance de ciudades sustentables. En esta línea se inscribe Cities Alliance -*Alianza de las Ciudades*-, una asociación internacional con el fin de asistir a las ciudades a abordar los desafíos urbanos del siglo XXI, entre ellos la eliminación de los barrios marginales.

### **Alianza de las Ciudades, *ciudades sin tugurios***

La Alianza de las Ciudades, presentada en Berlín hacia fines de 1999 por el Banco Mundial y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (UNCHS) con el apoyo del Grupo de los 7, se define como una coalición mundial de ciudades y asociados con el propósito fundamental de promover políticas adecuadas para abordar los “*desafíos urbanos del siglo XXI: superación de la pobreza urbana, buen gobierno urbano y ciudades prósperas sin barrios de tugurios*”<sup>5</sup>.

La coalición, en continuo proceso de incorporación de asociados, actualmente se encuentra conformada por:

- Organismos multilaterales, entre los que destacan el Banco Mundial, UNCHS, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Banco Asiático de Desarrollo.
- Donantes bilaterales: Alemania, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Reino Unido y Suecia.
- Autoridades locales, representadas por Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y Metrópolis.

En correlación con la meta trazada, el compromiso de los miembros asociados se orienta por los siguientes principios:

- Focalización en los pobres de las zonas urbanas y en la erradicación de la pobreza en estas zonas.
- Promoción de políticas favorables para los pobres y el logro de la participación de todos los habitantes urbanos.
- Estimular el papel de la mujer en el desarrollo urbano.
- Respaldo a iniciativas locales ya en marcha, especialmente en casos en que los sectores pobres han creado capital social.
- Apoyo a las asociaciones entre gobiernos locales y nacionales y las organizaciones que representan a los pobres de las zonas urbanas.

Las actividades se enmarcan en la promoción de los efectos positivos de la urbanización y de la función de desarrollo que cabe a los gobiernos locales. En esa dirección, y en base a los principios señalados, la Alianza otorga donaciones de contrapartida en apoyo a estrategias *participativas e integrales de desarrollo urbano* y programas de *rehabilitación de barrios marginales* a escala local y nacional.

Las propuestas de desarrollo urbano asistidas con ayuda financiera son aquellas en las cuales los actores locales definen su visión de la ciudad y trazan los objetivos de crecimiento económico, de reducción de la pobreza y de mejora ambiental, articulándolos en una estrategia de desarrollo que establezca prioridades de acción.

---

<sup>5</sup> Cities Alliance, 2000.

El apoyo a programas municipales y nacionales de rehabilitación de barrios marginales se sustenta en la iniciativa “Ciudades sin barrios de tugurios” (Cities Without Slums), el plan de acción principal de la Alianza. Dicha iniciativa se plantea como objetivo alcanzar hacia el año 2020 una mejora sustancial de las condiciones de vida de al menos 100 millones de habitantes de tugurios, la cual aparece minúsculo frente a la real dimensión del problema: la existencia, en los países en desarrollo, de aproximadamente 1 billón de personas viviendo en asentamientos informales (Fernandes, 2008). Inicialmente los programas de rehabilitación consideraban dos líneas de acción: fomento de la seguridad de tenencia y acceso al financiamiento para la vivienda, pero a partir de 2005 la Asamblea General de Naciones Unidas propuso incluir la prevención de formación de nuevos barrios marginales, sumándose como tercera línea de acción la promoción de políticas a tal fin.

En este plano de intervención, UN-Hábitat ha desarrollado precisiones conceptuales, indicadores y formas de medición respecto a las distintas dimensiones que engloba el concepto de “tugurio”; como así también guías y procedimientos para que los países y la ciudades identifiquen de manera conveniente sus tugurios y elaboren propuestas de mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes (Mac Donald, 2004). Se señala con la denominación de tugurios a una amplia gama de instalaciones precarios y/o condiciones de vida deficitarios, existentes en distintos tipos de asentamientos, que van desde los barrios antiguos a las expresiones informales. Se destaca que su abordaje debe considerar:

- Condiciones deficitarias básicas: tenencia insegura, acceso inadecuado al agua potable, acceso inadecuado a saneamiento y otros servicios, mala calidad estructural de la vivienda y hacinamiento.
- Localización de las viviendas o los asentamientos en áreas de riesgo.
- Escaso o nulo reconocimiento por parte de las autoridades públicas como espacios que también son parte de la ciudad de una forma equivalente a otros espacios.

Si bien el planteo de UN-Hábitat se coloca entre aquellos que reconocen la complejidad y multidimensionalidad de la precariedad del hábitat, la medición de dimensiones como vulnerabilidad, exposición al riesgo o ausencia de poder de los hogares en los tugurios permanece reducida al estudio de casos en algunos países de la región, a la vez que la práctica generalizada todavía se circunscribe al registro de información referida a las condiciones deficitarias básicas (Mac Donald, *op. cit.*).

Respecto al Banco Mundial, cabe apuntar que ha sido un actor clave en la conformación de la Alianza y en el trazado de sus objetivos y actividades. Los documentos elaborados por la institución durante la década de 1990 en torno a la agenda urbana señalan cuatro componentes como encuadre de enfoque y acción estratégica para alcanzar ciudades sustentables. El primero, *habitabilidad*, plantea que las ciudades deben proveer una aceptable calidad de vida para todos sus habitantes a través de asegurar el acceso de los sectores más pobres a estándares básicos dignos y saludables. La *competitividad* postula la necesidad de un sistema viable del crecimiento del empleo, los ingresos y la inversión. El tercer componente

plantea que alcanzar mejoras en la habitabilidad y la competitividad requiere un *buen gobierno y administración*, lo que supone inclusión y representación de todos los sectores sociales. Finalmente, el cuarto componente es la *confiabilidad financiera* de las ciudades a fin de generar un escenario seguro para inversores privados (Fernández Wagner, 2001).

No son pocas las críticas -las que alcanzan también a otros organismos internacionales y gobiernos- que marcan la brecha entre objetivos y estrategias del Banco en torno al tema de la pobreza y sustentabilidad de las ciudades. Pues en tanto, por ejemplo, indica la necesidad de condiciones dignas para todos los habitantes urbanos, a la vez impulsa y condiciona su apoyo crediticio a la aplicación de políticas de desarrollo centradas exclusivamente en el crecimiento económico y de ajuste del gasto social, las cuales han impactado negativamente en los sectores más pobres (Ramírez, *op.cit.*).

Como se desprende de las expresiones oficiales al momento de la presentación de la Alianza<sup>6</sup>, la promoción real de los pobres urbanos no es una preocupación en sí misma para el Banco Mundial, si lo es, como sostiene Fernández Wagner, en un contexto en el cual la pobreza urbana y la violencia e inestabilidad asociadas son elementos que afectan los intereses del capital global. De este modo, *“la importancia estratégica que el Banco Mundial otorga a las ciudades es sintomática de la preocupación del capital global por encontrar soportes fiables y eficientes. Para que ello ocurra, los gobiernos deben asegurar una administración eficiente y sobretodo gobernabilidad, de modo que se pueda evitar todo tipo de crisis que pueda afectar el buen funcionamiento del mercado. La necesidad de plantearse el «alivio de la pobreza», es sin duda parte de ese objetivo”* (Fernández Wagner, *op.cit.*: 25).

### **Algunas consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos**

Como fue señalado en la introducción “la lucha contra la pobreza” se posiciona como un tema prioritario en la agenda de organismos internacionales y estados a partir de los años '90. En ese marco, y con el propósito de intervenir sobre las expresiones territoriales de la pobreza urbana y precariedad del hábitat, cobran mayor difusión los programas de regularización de asentamientos informales.

Habitualmente las políticas públicas de regularización de asentamientos han atendido tanto la informalidad dominial -mediante la entrega de títulos de propiedad- como la de las condiciones urbanas para el asentamiento de la población<sup>7</sup> -a través de la ejecución de obras de urbanización básica y de dotación de servicios de agua potable y saneamiento-. En algunos casos, las experiencias tienen que ver con la

---

<sup>6</sup> En referencia a las palabras del presidente del Banco Mundial James Wolfensohn (Ver Programas latinoamericanos de Mejoramiento de Barrios en [www.urbaled.ungs.edu.ar](http://www.urbaled.ungs.edu.ar)).

<sup>7</sup> El primer tipo refiere a una amplia y compleja gama de situaciones de ocupación de tierra pública o privada y/o de vivienda, en áreas urbanas o rurales. El segundo tipo, a la ocupación de tierras que no reúnen las condiciones ambientales, de infraestructura, de accesibilidad urbana/laboral y de servicios básicos (Clichevsky, 2000).

ejecución de políticas de mejoras de la situación urbano-ambiental de los barrios independientemente de la legalización dominial de la tierra (Clichevsky, 2000). En este sentido, Fernandes (2008) plantea la necesidad -y el desafío- del poder público de promover procesos de regularización en su sentido más amplio y articulado, combinando:

- *regularización urbanística de asentamientos y parcelas*, con dotación de infraestructura, equipamientos y servicios;
- *regularización ambiental*;
- *regularización social* a través de programas de generación de empleo y renta;
- *regularización jurídica*, es decir aprobación de la división de lotes y entrega de títulos de propiedad.

La implementación de este tipo de respuesta al problema de la informalidad del hábitat en los países de la región data desde mediados del siglo pasado, sucediéndose distintos enfoques dominantes en las políticas públicas para hacer frente a la cuestión: *“Hasta la década del 70, la política dominante en la región era la misma que en la actualidad se constituye en la política oficial común a los contextos asiático y africano, es decir, la expulsión y/o remoción forzosa de los habitantes de asentamientos informales. A partir del 80, en algunas ciudades se procedió a remociones colectivas que, por lo general, fueron mal sucedidas, si no rotundos fracasos. A partir de este punto se comienza a formular un nuevo concepto de enfrentamiento al problema del crecimiento informal de las ciudades, a través de la aprobación de políticas de regularización, es decir, de la propuesta de inclusión e integración de las poblaciones y de las áreas informales consolidadas, tanto en la estructura, como en la sociedad urbana”* (Fernandes, 2008: 31).

A partir de los años noventa, este tipo de estrategia cobrará protagonismo creciente en el conjunto de las políticas para el hábitat urbano, debido a la influencia que ejercen una serie de factores y circunstancias, entre las que destacan (Fernández Wagner, *op.cit.*; Clichevsky, 2000 y 2006):

1. El posicionamiento de las ciudades como el ámbito económico y cultural más adecuado para la nueva economía. Paralelamente, en ellas también se observa el incremento de la proporción de población que reside en asentamientos informales.

2. Los magros resultados de las políticas tradicionales en su objetivo de brindar un hábitat adecuado y las críticas resultantes, especialmente desde la década de 1980. Ello dará paso a la generación de los denominados programas alternativos, en los que el concepto de *solución habitacional* impulsó el reemplazo de acciones públicas de erradicación de asentamientos informales por los de regularización..

3. La instalación del concepto de *facilitación* como principio rector de las políticas habitacionales, si bien con diferenciaciones respecto a lo que supone. Para UNCHS (1987) implica el *soporte a los procesos espontáneos de la población*, recomendándose:

- Financiar las acciones a pequeña escala.
- Asistir técnicamente la gestión habitacional.
- Flexibilizar las normas y reglamentos de construcción.
- Asegurar la provisión de tierras adecuadas, entre otras medidas.

Para el Banco Mundial (1992) significa el *abandono de la intervención directa estatal* -vía construcción / regulación del mercado- y el estímulo de medidas que tiendan a:

- El desarrollo de los derechos de propiedad vinculados al suelo y a la vivienda.
- Racionalizar y/o transparentar los subsidios. Focalizar el financiamiento en los sectores más pobres.
- Suministrar infraestructura con recupero de costos.
- Flexibilización de las normas urbanas y eliminación de la escasez artificial del suelo.

4. La declaración durante la II Conferencia de HABITAT (1996) de la tenencia segura como uno de los dos objetivos esenciales en el cual deben insistir los gobiernos.

5. Las ideas del economista De Soto en referencia a que la tierra ilegalmente ocupada es un capital que hay que movilizar. Ordenada su situación legal, podrá pagar impuestos y ser objeto de crédito.

6. La reorientación del destino de los créditos otorgados por los organismos internacionales de financiamiento: del crédito para construcción de vivienda se pasa al de lotes con servicios, regularización y mejoramiento de barrios.

7. Hacia el final de la década, la creación de la Alianza de las Ciudades y de su iniciativa Ciudades sin Tugurios, constituyen el marco de avance a escala global de los programas de rehabilitación a raíz de que se los reconoce como intervenciones estratégicas para el logro de la gobernabilidad urbana, condición fundamental para el ingreso y reproducción de los capitales en las ciudades.

## **Hacia el ordenamiento del hábitat informal en la ciudad de Neuquén**

### **1. El Programa de Regularización de Asentamientos**

La ciudad de Neuquén es visualizada como un centro de gran dinamismo y crecimiento. De acuerdo a estimaciones de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia para el año 2006 en ella residían 220.000 habitantes, guarismo que la señala como la más poblada de la Patagonia y la décimo octava a nivel nacional. Al crecimiento demográfico se suma el económico, vinculado a su consolidado posicionamiento como el principal núcleo comercial y de servicios en la región nordpatagónica y a la expansión de la oferta cultural y turística que se viene produciendo desde comienzo de la década de 2000. Pero la ciudad también se muestra como un espacio de profundos contrastes entre “el progreso de las zonas céntricas y la postergación de los barrios periféricos”<sup>8</sup>, como un escenario “caótico” producto de la expansión urbana desordenada y la proliferación de asentamientos ilegales<sup>9</sup>.

Pese a tratarse de un fenómeno de gran complejidad, se suele sostener que la informalidad urbana se explica por las condiciones macroeconómicas, las políticas

---

<sup>8</sup> Expresiones del Obispado de Neuquén, septiembre de 2004.

<sup>9</sup> Expresiones del Intendente, septiembre de 2008.

de Estado y el funcionamiento de los mercados de tierra y vivienda (Clichevsky, 2000). El caso neuquino no escapa a este marco general, destacándose como factores que estimulan este tipo de manifestación el repliegue del Estado provincial como principal promotor de vivienda social, la marcada inequidad en la distribución del ingreso, las condiciones precarias de inserción en el mercado de trabajo de un importante sector de la población y la existencia de un mercado inmobiliario no solo muy dinámico, sino también con valores sobreelevados<sup>10</sup>; lo cual en su conjunto se traduce en la exclusión del mercado habitacional formal de una significativa proporción de hogares.

Se estima que conforman la “ciudad informal”<sup>11</sup> alrededor de 60 asentamientos irregulares en los que residen unas 4.500 familias, y para operar sobre este plano de la realidad el gobierno local desarrolla desde 2002 el *Plan de Regularización de Asentamientos -PRA-*. Si bien los procesos de regularización no son recientes, pues en parte, la producción del espacio urbano históricamente ha estado vinculada al surgimiento de asentamientos irregulares que paulatinamente eran incorporados a la ciudad formal, la multiplicación de este tipo de expresiones hacia fines del siglo condujo al Municipio a planificar acciones públicas de intervención sobre los mismos. En concreto, responder a la demanda social de acceso a la tierra urbana y la vivienda, ordenar y mejorar los asentamientos irregulares y desalentar el fenómeno de la ocupación ilegal del suelo son los objetivos explícitos de PRA.

El PRA reconoce tres tipos de acciones en relación a los resultados que arrojan los estudios ambientales realizados<sup>12</sup>, considerados como la primera etapa de intervención:

- Regularización de las tierras que reúnen las condiciones de seguridad para ser habitadas.
- Consolidación de asentamientos cuando se realiza la reubicación de familias dentro del mismo asentamiento.
- Relocalización, hacia otros sectores de la ciudad, de familias que ocupan áreas de riesgo o espacios verdes.

En algunas situaciones la evaluación de parámetros ambientales se ha concretado en un marco de flexibilización de los términos de referencia para el uso del suelo urbano, lo que ha posibilitado la reformulación de las condiciones urbano-ambiental de algunas áreas a regularizar y la habilitación del asentamiento de la población.

---

<sup>10</sup> Datos suministrados por la Cámara Inmobiliaria de la ciudad para el mes de agosto del presente año señalan que Neuquén en el segundo centro de la Patagonia con alquileres más caros (después de Comodoro Rivadavia) y el tercero en relación a los valores de las viviendas (después de Bariloche y Comodoro Rivadavia).

<sup>11</sup> “... no existe propiamente una “ciudad informal” que se produzca totalmente fuera del contexto de la legalidad, sino debates, contextos, diálogos contradictorios e íntimos entre el orden formal y el orden informal, entre legalidad y la ilegalidad” (Fernandes y Varley, 2004; citado por Fernandes, *op. cit.*).

<sup>12</sup> Estudios referidos esencialmente a características topográficas, procesos y riesgos asociados y tipos de suelos.



Determinada la posibilidad -desde el punto de vista ambiental- de incorporar a la ciudad formal las áreas de asentamientos irregulares, el plan -que en su formulación incorpora tanto aspectos dominiales como de infraestructura- se desarrolla en tres etapas:

1. Organización de cuadras, lotes y calles.
2. Entrega de certificados de ocupación<sup>13</sup>. Este tipo de documentación constituye el escalón inferior de títulos de propiedad que los Estados suelen entregar, con lo cual la población objeto queda expectante respecto al avance del proceso hacia la etapa de entrega de las escrituras de las tierras.
3. Proyección y dotación de vivienda y de servicios e infraestructura básica. El avance de esta etapa se encuentra esencialmente sujeta a los acuerdos firmados con los gobiernos nacional y provincial para el financiamiento de distintos programas que posibilitan la ejecución de soluciones habitacionales y mejoramiento de los barrios. No obstante, cabe señalar que una de las limitaciones observadas es el desfase de los tiempos transcurridos entre la entrega de los certificados de ocupación y el comienzo de las obras planificadas. Ello esencialmente obedece a la demora del envío de los recursos financieros comprometidos por los niveles extralocales del Estado.

Son estos programas -diseñados y financiados desde fuera de la órbita del gobierno local- los que, al incorporar distintos componentes de intervención, le otorgan cierto nivel de integración al plan de regularización de asentamientos. Tal es el caso de los programas de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) considerados como el paradigma de las políticas de reducción de la pobreza centrada en el hábitat.

En asociación con la regularización de los asentamientos de la ciudad se desarrolla el PROMEBA II cuyos componentes son:

- Componente de intervención física: ejecución de obras de infraestructura pública, de equipamiento comunitario y de saneamiento ambiental.
- Componente de intervención institucional: fortalecimiento institucional mediante asistencia técnica y capacitación.
- Componente de intervención social: promoción de las capacidades de organización y participación de la comunidad.

Suele señalarse que en este tipo de experiencias existen espacios reales de participación comunitaria muy limitados, a través de los cuales se pretende justificar y legitimar las intervenciones. Sin embargo en el caso que nos ocupa, hay que destacar que los organismos corresponsales del Programa han estimulado el desarrollo de este componente, que específicamente se encuentra orientado a la intervención de los beneficiarios en las etapas de selección de las obras (por medio de las llamadas Mesa de Gestión y Audiencias Públicas) y de seguimiento de la incorporación de las sugerencias de la comunidad (a través de la Mesa de Concertación).

---

<sup>13</sup> Esta etapa se sustenta en un instrumento legal de 1984 que establece “La Municipalidad promoverá el cumplimiento Social de la tierra fiscal mediante el otorgamiento de permiso de ocupación precaria con o sin opción a compra a pobladores de escasos recursos” (Ordenanza 2080/84).

Dos procesos operan como complemento del Plan de Regularización de Asentamientos. Uno, el de sistematización de tierras municipales disponibles, cuya finalidad es la venta de loteos sociales a:

- Familias de escasos recursos inscriptas en el Registro de Postulantes a Tierras Fiscales.
- Familias de asentamientos irregulares que deben ser relocalizadas.
- Familias inscriptas en el registro organizado por instituciones intermedias, cooperativas y mutuales.

La venta de los lotes se realiza sobre un precio promocional de la tierra, acordado recientemente por el Concejo Deliberante. En tanto el orden de prioridades para las adjudicaciones se determina en base al cuadro social de la familia<sup>14</sup> y de riesgo ambiental.

En algunos casos la dotación de tierra destinada a vivienda aparece integrada al desarrollo de programas de capacitación y de generación de empleo, como ha ocurrido con los loteos sociales designados al Programa Huertas Comunitarias.

El otro proceso es el de venta de tierras del Municipio que, por estar ubicadas en áreas de la ciudad consideradas como estratégicas, poseen una alta cotización en el mercado inmobiliario. El propósito es obtener recursos financieros para la compra de tierras destinadas a nuevos loteos sociales y para la construcción de redes de servicios públicos en loteos sociales y asentamientos regularizados.

## **2. Dificultades e interrogantes**

La tradición centralista de los Estados en América Latina suele señalarse como uno de los factores determinantes de la falta de protagonismo de los gobiernos locales en la generación y articulación de acciones dirigidas al hábitat. El caso en estudio no ha sido una excepción a este comportamiento, por el contrario, el centralismo fue ejercido no solo por el Estado Nacional sino también por un Estado Provincial fortalecido en un contexto de hegemonía partidaria (Pérez, 2008). Abordar el problema de la falta de vivienda y de la producción informal de la ciudad, aparece entonces como un gran desafío a la capacidad del municipio de formular e implementar respuestas adecuadas para su solución.

A seis años de anunciado el PRA, éste aparece como un proceso lento, complejo y conflictivo entre otras razones debido a:

- El entramado de intereses de los diferentes niveles del Estado como también de los distintos actores intervinientes en la producción de la ciudad.
- La falta de un registro único de postulantes a tierras y vivienda, lo que se traduce en la existencia de situaciones irregulares o injustas puesto que por un lado, existen demandantes inscriptos en más de un registro (provincial o municipal) con importantes avances en el proce

---

<sup>14</sup> Considera número de miembros del grupo familiar, composición etaria, situación sanitaria, situación laboral, hacinamiento, entre otros.

## **Bibliografía**

- ARRIAGADA, C. (2000), *Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CITIES ALLIANCE (2000), *La Alianza de las Ciudades: visión para el futuro*, Doc. GC/2, Reunión del Grupo Consultivo, Montreal.
- CLICHEVSKY, N. (2006), "Supuestos y resultados de las políticas de regularización del hábitat informal en América Latina" en IX Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Inveswtigadores sobre Globalización y Territorio (RII), Bahía Blanca.
- CLICHEVSKY, N. (2000) Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación, Documento de la CEPAL, Santiago de Chile.
- FERNANDES, E. (2008), Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularizacion de asentamientos informales en América Latina, en *Revista EURE*, Vol.XXXIV, N° 102, agosto, Santiago de Chile.
- FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2001), La agenda global y la gestión local del hábitat (<http://www.urbaredu.ungs.edu.ar>)
- MAC DONALD, J. (2004), *Pobreza y precariedad del hábitat en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.
- NACIONES UNIDAS (2005), *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*, Nueva York (http://www.un.org/esa/population/publication/wup2005/urbanization.pdf).
- NACIONES UNIDAS (2005), *Objetivos de desarrollo del Milenio*, Nueva York (http://www.un.org/esa/odm/publication/wup2005/urbanization.pdf).
- NACIONES UNIDAS (2005), *Informe 2005 sobre Asentamientos Humanos*, Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (PNUD), Nueva York.
- PÉREZ, G.A. (2008), Reformulación de estrategias públicas habitacionales para la superacion de la pobreza y precariedad urbana. El caso de ciudad de Neuquén, en *Pobreza crítica y desigualdad persistente. El desafío de las políticas*. 4° Congreso Nacional de Políticas Sociales (CD), UNL, Rosario.
- RAMÍREZ, R. (2003), *Ciudad y pobreza. El paradigma cualitativo de la pobreza urbana*, en Balbo, M. y otros (comp.), *La ciudad inclusiva*, CEPAL, Santiago de Chile.
- SABORIDO, M. (2006), *Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: provisión y mejoramiento de la vivienda*, CEPAL, Santiago de Chile.
- SOLIMANO, A. (2005), *Hacia nuevas políticas sociales en América Latina*, en *Revista de la CEPAL* 87, diciembre, Santiago de Chile.